ARRÊT DE LA COUR
DU 8 JUIN 1982 [1]

Commission des Communautés européennes contre République italienne

«Manquement d'État — directive relative aux licenciements collectifs»

Affaire 91/81

Sommaire

Politique sociale — Rapprochement des législations — Licenciements collectifs — Directive 75/129 — Objet — Pouvoirs des États membres
(Traité CEE, art. 117; directive du Conseil 75/129)

La directive 75/129, considérée par le Conseil comme répondant à la nécessité, énoncée à l'article 117 du traité, de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre, vise à rapprocher les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives aux licenciements collectifs. Ses dispositions doivent donc servir à l'établissement d'un tronc commun de réglementation, applicable dans tous les États membres, tout en laissant aux États membres la faculté d'appliquer ou d'introduire des dispositions plus favorables aux travailleurs.

Dans l'affaire 91/81,

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par M. Armando Toledano Laredo, conseiller juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg chez M. Oreste Montalto, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie requérante,

contre

RÉPUBLIQUE ITALIENNE, en la personne de son agent, M. Arnaldo Squillante, chef du service du contentieux diplomatique, des traités et des affaires législatives, représentée par M. Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Italie,

partie défenderesse,

1 — Langue de procédure: l'italien.

visant à faire constater que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE en n'adoptant pas dans le délai prescrit les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive 75/129 du Conseil, du 17 février 1975, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs (JO L 48, p. 29),

LA COUR,

composée de MM. J. Mertens de Wilmars, président, G. Bosco et A. Touffait, présidents de chambre, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans et U. Everling, juges,

avocat général: M. P. VerLoren van Themaat
greffier: M. P. Heim

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure, les conclusions et les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure écrite

Les dispositions en vigueur dans les États membres de la Communauté en ce qui concerne les modalités et la procédure des licenciements collectifs ainsi que les mesures susceptibles d'atténuer les conséquences de ces licenciements pour les travailleurs présentaient des différences susceptibles d'avoir une incidence sur le fonctionnement du marche commun.

La résolution du Conseil, du 21 janvier 1974, concernant un programme d'action sociale (JO C 13, p. 1) a prévu, en vue

de renforcer la protection des travailleurs, une directive pour le rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs.

Cette directive a été adoptée le 17 février 1975 par le Conseil sous le n° 75/129, sur proposition de la Commission et après avis du Parlement européen et du Comité économique et social.

La directive, après avoir défini la notion de licenciement collectif et après avoir déterminé son champ d'application, fixe une procédure de consultation ainsi qu'une procédure détaillée de licenciement collectif.

L'article 6, paragraphe 1, de la directive dispose:

«Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive dans un délai de deux ans à compter de sa notification et en informent immédiatement la Commission.»

La directive a été notifiée à l'Italie le 19 février 1975, et le délai pour s'y conformer est venu à expiration le 19 février 1977, soit depuis près de cinq ans.

Les services de la Commission ont appelé l'attention des autorités italiennes sur la nécessité d'adopter les mesures prévues en temps utile.

Le 4 juillet 1978, la Commission a invité le gouvernement italien à présenter ses observations dans les deux mois, conformément à l'article 169 du traité. Ce délai s'est écoulé sans qu'une réponse ait été reçue.

Le 25 septembre 1979, la Commission a émis l'avis motivé prévu à l'article 169, premier alinéa, du traité, invitant la République italienne à adopter dans le délai d'un mois les mesures nécessaires pour la mise en œuvre de la directive en question. Par lettre du 5 novembre 1979, les autorités italiennes ont accusé réception de l'avis motivé.

Dans un premier temps, par lettre du 23 novembre 1979, les autorités italiennes ont fait observer à la Commission «... qu'il n'y a pas lieu, afin d'établir si les différents États membres se sont acquittés de leurs engagements découlant de la directive, de procéder à une reconnaissance purement formelle avant pour objet la transposition dans l'ordre interne de l'État concerné de dispositions conformes à celles de la directive, mais plutôt de déterminer si l'ordre juridique de l'État membre offre un cadre global de garanties adaptées à la réalisation des objectifs pratiques poursuivis par la directive en question» en concluant «... pouvoir démontrer que l'organisation des relations dans notre pays, telle qu'elle résulte de la pratique en vigueur et des instruments prévus à cet effet par le législateur, aboutit, même avec des instruments partiellement différents de ceux prévus par la directive, à des résultats analogues à ceux que vise la directive communautaire».

Dans un second temps, par une communication du 25 mars 1980, les autorités italiennes ont signalé qu'un projet de loi (reprenant les dispositions du décret-loi n° 64 du 11. 12. 1979, tombé en désué-

tude faute de conversion en loi dans les délais prévus) était à l'examen devant le Parlement, projet de loi qui contenait une disposition visant, dans une formulation plus précise, à mettre en œuvre la directive.

Ultérieurement, par télex du 10 décembre 1980, les autorités italiennes ont précisé que le projet de loi avait été approuvé à titre indicatif par la chambre des députés et qu'il devrait, dans un délai d'un an, être approuvé au niveau législatif.

Aucune autre nouvelle n'est plus parvenue à la Commission en ce qui concerne l'approbation dudit projet de loi.

Le présent recours, en date du 10 avril 1981, est parvenu au greffe de la Cour le 15 avril suivant. Le gouvernement italien a renoncé, par télex, à présenter un mémoire en duplique.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Il a toutefois été posé une question écrite à la Commission, portant sur les lacunes dans les textes en vigueur en Italie, qui constitueraient une exécution incomplète de la directive du Conseil.

II — Conclusions des parties

La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

«— constater que la République italienne, en omettant d'adopter dans les délais prévus les mesures nécessaires pour mettre en œuvre la directive du Conseil 75/129/CEE concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs, a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité;

— condamner la République italienne aux dépens.»

La *République italienne* n'a pas explicité ses conclusions.

III — Moyens et arguments des parties

Dans sa requête, la *Commission* fait valoir que la jurisprudence de la Cour en la matière est claire, comme le prouveraient en particulier les arrêts dans les affaires 79/72, Commission/Italie, Recueil 1973, p. 667; 52/75, Commission/Italie, Recueil 1976, p. 277; 10/76, Commission/Italie, Recueil 1976, p. 1359; 42 et 43/80, Commission/Italie, non encore publiées.

Dans le second de ces arrêts, la Cour de justice développerait l'argumentation déjà exposée dans le premier arrêt et elle affirmerait ceci:

«Attendu que l'exacte application d'une directive est d'autant plus importante que les mesures d'exécution sont laissées à la discrétion des États membres et que, faute d'atteindre dans les délais fixés les objectifs visés, de tels actes seraient privés d'efficacité; que si, à l'égard des États membres destinataires, les dispositions d'une directive ont un effet non moins contraignant que celui d'une autre règle de droit communautaire, un tel

effet appartient à plus forte raison aux dispositions relatives aux délais pour la mise en œuvre des mesures prévues, notamment du fait qu'au-delà de l'expiration de ces délais, la disparité des régimes appliqués dans les États membres pourrait engendrer des discriminations.»

La Commission aurait cependant estimé pouvoir se dispenser de prendre en considération les éléments fournis par les observations précitées, en ajoutant que les autorités italiennes «ont totalement renoncé à contester le manquement qui leur était reproché» par la communication suivante du 25 mars 1980.

La jurisprudence de la Cour mettrait en outre en évidence le fait que les États membres ne peuvent invoquer des normes ou des pratiques tirées de leur propre ordre interne non plus que des circonstances de fait propres à un État pour justifier la non-observation des obligations et des délais prévus par les directives communautaires.

Il s'agirait certainement d'une interprétation inexacte du contenu de cette communication. L'existence d'un projet de loi destiné à préciser la situation de la réglementation interne dans le domaine traité par la directive ne signifierait pas que la nouvelle intervention législative a été jugée nécessaire par le gouvernement italien pour mettre en œuvre la directive communautaire.

Il ne semble pas au *gouvernement italien* que la Cour ait été valablement saisie d'une demande ex article 169 du traité, fondée sur des griefs de manquement appropriés et importants.

Comme cela résulterait clairement de la teneur de la communication du 25 mars 1980, il aurait simplement été jugé utile de systématiser, en le confirmant, un complexe de principes et de règles relatifs aux conditions à observer et aux procédures à suivre pour les licenciements collectifs, sans innovations substantielles dans un assemblage normatif qui garantit par lui-même l'application en Italie des critères indiqués dans la directive communautaire.

En effet, il ressortirait de ses observations du 23 novembre 1979, suite à la communication de l'avis de la Commission, que, conformément à ce que prévoit ladite directive, les dispositions en vigueur en Italie seraient de nature à empêcher tout licenciement collectif sans que l'employeur ait préalablement procédé à des consultations avec les représentants des travailleurs, pour maintenir la mesure de licenciement dans les limites de ce qui est strictement indispensable et en atténuer les conséquences, et sans que le ministre ou l'organisme compétent n'en soient préalablement informés par l'employeur, en vue de prendre les initiatives opportunes pour la solution du problème.

La *Commission* réplique que l'article 41 du nouveau projet de loi italien contient, en effet, comme précédemment le décret-loi devenu caduc, les mesures requises pour l'application de la directive. Le manquement reproché à l'Italie consiste toutefois à ne pas avoir adopté, dans les délais prévus, les dispositions de mise en œuvre de la directive. Les considérations de la défenderesse concernant «l'utilité» de ces dispositions seraient en contradiction avec le déroulement des

faits. Elles seraient en outre incompatibles avec la lettre et l'esprit de l'article 189, alinéa 3, du traité ainsi qu'avec la jurisprudence univoque de la Cour, précitée. Enfin, elles ne tiendraient pas compte des dispositions de l'article 5 du traité.

A une question de la Cour portant sur les lacunes qui, dans les textes en vigueur en Italie, constitueraient une mise en œuvre incomplète de la directive du Conseil, la *Commission* n'a pas fourni de réponse allant bien au-delà de ce qu'elle avait déjà donné comme information dans ses mémoires.

IV — Procédure orale

Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries à l'audience du 2 mars 1982.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 28 avril 1982.

En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 15 avril 1981, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire constater que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité en omettant d'adopter, dans le délai prescrit, les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive 75/129 du Conseil, du 17 février 1975, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs (JO L 48, p. 29).

2 La directive 75/129 a été adoptée par le Conseil sur la base de l'article 100 du traité, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun. Les considérants de la directive exposent qu'il importe de renforcer la protection des travailleurs en cas de licenciements collectifs en tenant compte de la nécessité d'un développement économique et social équilibré dans la Communauté; que malgré une évolution convergente, des différences subsistent entre les dispositions en vigueur dans les États membres de la Communauté en ce qui concerne les modalités et la procédure des licenciements collectifs ainsi que les mesures susceptibles d'en atténuer les conséquences pour les travailleurs; que ces différences peuvent avoir une incidence directe sur le fonctionnement du marché commun; que la résolution du Conseil du 21 janvier 1974 prévoit une directive pour le rapprochement des législations des États membres rela-

tives aux licenciements collectifs, et qu'il est par conséquent nécessaire de promouvoir ce rapprochement au sens de l'article 117 du traité, qui vise à promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre permettant leur égalisation dans le progrès.

3 Dans cette perspective, la directive détermine le champ d'application de la notion de «licenciements collectifs» en laissant, toutefois, aux États membres le choix entre deux critères qu'elle fixe.

4 L'article 2 de la directive dispose que, lorsque l'employeur envisage d'effectuer des licenciements collectifs, il est tenu de procéder à des consultations avec les représentants des travailleurs en vue d'aboutir à un accord. Il est obligé de leur fournir tous renseignements utiles et, en tout cas, par une communication écrite, les motifs du licenciement, le nombre des travailleurs à licencier, le nombre des travailleurs habituellement employés et la période sur laquelle il est envisagé d'effectuer les licenciements. Il est tenu de transmettre à l'autorité publique compétente copie de cette communication écrite.

5 Les articles 3 et 4 de la directive contiennent des dispositions relatives à l'intervention de l'autorité publique compétente. L'employeur est tenu de notifier à cette autorité, par écrit, tout projet de licenciement. Cette notification doit contenir tous renseignements utiles concernant les matières précisées à l'article 2, et, en outre, concernant les consultations des représentants des travailleurs. Copie de cette notification est transmise aux représentants des travailleurs. Les licenciements collectifs prennent effet, en règle générale, au plus tôt 30 jours après la notification. L'autorité publique compétente doit mettre à profit ce délai pour chercher des solutions aux problèmes posés par les licenciements collectifs envisagés, et le délai visé ci-dessus peut à cet effet être prolongé.

6 L'article 6 de la directive oblige les États membres à mettre en vigueur, dans un délai de deux ans à compter de la notification de la directive, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour s'y conformer.

7 Il est précisé à l'article 5 que la directive ne porte pas atteinte à la faculté des États membres d'appliquer ou d'introduire des dispositions législatives, réglementaires ou administratives plus favorables aux travailleurs.

8 Le gouvernement italien a fait observer que, compte tenu de l'ensemble du système italien de protection en matière de licenciements, résultant, à la fois, de l'extension donnée par la législation italienne à la notion de licenciement individuel, sévèrement réglementée en faveur des travailleurs, des dispositions réglementaires spécifiques en matière de licenciement collectif et des dispositions des conventions collectives, ce système réaliserait des conditions et instaurerait des procédures permettant d'atteindre les objectifs de la directive et allant même, à divers égards, au-delà des exigences de celle-ci.

9 Le gouvernement italien n'a toutefois pas contesté que dans certains secteurs, notamment ceux de l'agriculture et du commerce, il n'existe pas en Italie une situation normative aussi complète que celle de la directive. Il est constant, en outre, que les conventions collectives italiennes n'exigent pas la notification écrite de la part de l'employeur prévue par la directive, et que le système italien ne prévoit pas, comme l'exige la directive, la notification à l'autorité publique compétente de tout licenciement collectif, et que l'intervention de l'autorité publique compétente pour chercher des solutions aux problèmes posés par les licenciements collectifs envisagés n'est pas obligatoire.

10 Il en résulte que les dispositions en la matière qui sont en vigueur en Italie ne suffisent pas pour satisfaire à l'ensemble des exigences de la directive.

11 A cet égard, il y a lieu de souligner que la directive, considérée par le Conseil comme répondant à la nécessité, annoncée à l'article 117 du traité, de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre, vise à rapprocher les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en la matière. Ses dispositions doivent donc servir à l'établissement d'un tronc commun de réglementation, applicable dans tous les États membres, tout en laissant aux États membres la faculté d'appliquer ou d'introduire des dispositions plus favorables aux travailleurs.

12 Il résulte de ces considérations qu'en omettant d'adopter, dans le délai prescrit, les dispositions nécessaires pour se conformer intégralement à la directive, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

Sur les dépens

13 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens.

14 La défenderesse ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **En n'adoptant pas dans le délai prescrit les dispositions nécessaires pour se conformer intégralement à la directive 75/129 du Conseil, du 17 février 1975, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs (JO L 48, p. 29), la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.**

2) **La défenderesse est condamnée aux dépens.**

Mertens de Wilmars Bosco Touffait

Mackenzie Stuart O'Keeffe Koopmans Everling

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 8 juin 1982.

Le greffier

P. Heim

Le président

J. Mertens de Wilmars